

УЧАСТЬ ТРЕТИХ КРАЇН У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

У статті проаналізовані основні форми участі третіх країн в процесі прийняття рішень в ЄС та визначена роль зовнішніх угод ЄС про асоціацію для майбутнього розвитку правової системи ЄС.

Ключові слова: європейське право, прийняття рішень, угоди про асоціацію, принципи права ЄС, правові стандарти.

Петров Р.А. Участие третьих стран в процессе принятия решений в Европейском Союзе.

В статье проанализированы основные формы участия третьих стран в процессе принятия решений в ЕС и обозначена роль внешних соглашений ЕС про ассоциацию для будущего правовой системы ЕС.

Ключевые слова: европейское право, принятие решений, соглашения об ассоциации, принципы права ЕС, правовые стандарты.

Petrov R.A. Participation of Third Countries in Decision Making Process in the EU.

The article analyzes forms of the participation of third countries in decision making process in the EU and highlights impact of the EU's agreements on association on legal system of the EU.

Key words: European law, decision making, association agreements, principles of EU law, legal standards.

Останні п'ятдесят років на європейському континенті здійснюється повномасштабний процес глибокої політичної, економічної та правової інтеграції між країнами Європи. У ході цього процесу на початку 90-х років минулого століття був створений Європейський Союз (ЄС) – унікальна форма міжурядового співробітництва країн європейського континенту і наднаціонального економічного і правового регулювання. Процес європейської інтеграції породив безліч новел політичного, економічного і правового характеру, які зумовили привабливість європейської моделі регіональної інтеграції для країн всього світу, включаючи Україну. У юридичній сфері ЄС поки є єдиним прикладом успішно функціонуючої наднаціональної правової системи в рамках окремо взятої регіональної міжнародної організації. Унікальність правової системи ЄС характеризується верховенством і прямою дією її норм в країнах-членах ЄС, а також наявністю правових досягнень – *«acquis communautaire»*, які повинні розділяти і застосовувати як країни-члени ЄС, так і країни, що претендують на отримання членства ЄС. Перед нами постає питання – яким чином ЄС намагається просувати свої правові досягнення до третіх країн?

Щоб відповісти на це питання, у цій статті будуть розглянуті деякі процесуальні способи, за допомогою яких зовнішні угоди ЄС здійснюють процес транспозиції *«acquis communautaire»* у правові системи третіх країн. На наш погляд, «процесуальні способи» транспозиції *«acquis communautaire»* у правові системи третіх країн здійснюються через: формальну/неформальну участь у процесі прийняття рішень ЄС, обмін інформацією, а також технічне та фінансове сприяння з боку ЄС. Мета цієї статті полягає не в тому, щоб надати вичерпний аналіз процесуальних способів транспозиції *«acquis communautaire»* у правові системи третіх країн, а в тому, щоб детальний аналіз лише одного способу такого процесу – участі третіх країн в процесі прийняття рішень в ЄС. У висновку статті буде зроблено прогноз щодо можливості участі України в процесі прийняття рішень в ЄС відповідно до майбутньої угоди про асоціацію між ЄС та Україною.

Найбільш складні процесуальні механізми участі третіх країн у процесі прийняття рішень в межах ЄС розроблено в Угоді про Європейський Економічний Простір (ЄЕП). Масштабні цілі Угоди про ЄЕП забезпечують доступ державам – членам Європейської Асоціації Вільної Торгівлі (ЄАВТ) на внутрішній ринок ЄС та передбачають необхідність імплементації останніми релевантного *«acquis communautaire»*. З цієї метою процедура «гомогенності» в Угоді про ЄЕП забезпечує транспозицію «такого, що передуює підписанню, *acquis communautaire»* та своєчасну імплементацію «наступного за підписанням *acquis communautaire»* в правові системи держав – членів ЄАВТ.

Інкорпорація релевантного *«acquis communautaire»* в правові системи держав – членів ЄАВТ забезпечується за допомогою двох процедур: 1) «формування рішення» та 2) «прийняття рішення». Ці процедури здійснюються в межах «двохопорної» структури ЄЕП, до якої належать інститути ЄС та ЄАВТ. Це означає, що як формування рішень, так і їх прийняття в межах Угоди про ЄЕП проводяться за умов тісного співробітництва між інститутами ЄС та ЄАВТ. Водночас ані інститути ЄАВТ, ані держави – члени ЄАВТ не беруть участі в процесі ухвалення рішень у межах ЄС. Відповідно до статті 99 (1) Угоди про ЄЕП процедура «формування рішення» забезпечує наявність форуму для своєчасного надання консультацій Європейською комісією експертам з держав – членів ЄАВТ. Європейська комісія «неформально» (виділено нами – Р.П.) радиться з експертами держав – членів ЄАВТ, так само як і з експертами держав – членів ЄС для остаточної розробки пропозицій» [1]. Це означає, що експерти з держав – членів ЄАВТ можуть працювати в комітетах інститутів ЄС з метою участі у процесі розробки релевантного *«acquis communautaire»* [1]. Участь експертів з держав – членів ЄАВТ у роботі комітетів інститутів ЄС забезпечує ефективне інкорпорування ними нового *«acquis communautaire»*. Сьогодні представники держав – членів ЄАВТ мають доступ до більш ніж 360 робочих груп комітетів інститутів ЄС, а також до численних комітетів з питань науки та освіти. Після взаємних консультацій Європейська комісія направляє цим експертам для ознайомлення копію законопроекту (необов'язково розробленого в тісному співробітництві з експертами) у сферах, що належать до сфери дії Угоди про ЄЕП. З цієї причини попередній обмін думками проводиться в Спільному комітеті ЄЕП «за запитом однієї з Договірних Сторін» [1]. Проте незрозуміло, чи може, наприклад, негативна оцінка законопроекту ЄС з боку експертів держав – членів ЄАВТ вплинути на його зміст.

В обмін на обов'язкову «імплементацію» динамічного *«acquis communautaire»* держави – члени ЄАВТ отримали можливість непрямо брати участь у процесі розроблення та прийняття рішень інституціями ЄС для того, щоб їхні висновки щодо законопроектів ЄС могли доводитися до відома інститутів ЄС. Висновки експертів держав – членів ЄАВТ повинні передаватися Європейською комісією на рівні підкомітетів після їх розроблення відповідними робочими групами в рамках «безперервного інформаційного та консультаційного процесу» [1]. З боку ЄАВТ аналогічна структура існує при Постійному комітеті за підтримки близько 50 експертів і робочих груп, до компетенції яких належать всі аспекти співробітництва ЄЕП. Таким чином, Угода про ЄЕП надає країнам – членам ЄАВТ можливість участі у процедурі прийняття рішень всередині ЄС завдяки їх тимчасовим двостороннім консультаціям. Однак потрібно відзначити, що на ЄС не покладаються жодні серйозні зобов'язання перед державами – членами ЄАВТ, окрім оприлюднення думки про законопроекти інститутів ЄС у відповідь на безпосередній запит з боку держав – членів ЄАВТ. Більш того, в Угоді про ЄЕП не міститься жодних положень, які б зобов'язували інститути ЄС враховувати точку зору експертів держав – членів ЄАВТ, оскільки їх участь у законодавчій процедурі ЄС не передбачена. Європейська комісія за необхідності може обстоювати погляди та інтереси держав ЄАВТ, а також регулярно інформувати їх про зміни у законодавстві ЄС. Співробітництво між сторонами Угоди про ЄЕП ґрунтується на принципі «доброї волі» з метою полегшення прийняття рішень у Спільному комітеті ЄЕП [1].

Метою «процедури прийняття рішень» є забезпечення «правопорядку і гомогенності в ЄЕП» [1]. У рамках цієї процедури Спільний комітет ЄЕП приймає рішення для того, щоб забезпечити якомога ширше застосування «нового» і «старого» *«acquis communautaire»*, релевантного до Угоди про ЄЕП [1]. Європейська комісія наділена повноваженнями своєчасно інформувати держави – члени ЄАВТ через Спільний комітет ЄЕП про прийняття

нового законодавства у сферах, що охоплюються Угодою про ЄЄП. У свою чергу, Спільний комітет ЄЄП вживає всіх можливих заходів щодо внесення поправок до релевантного *«acquis communautaire»*, що міститься в Угоді про ЄЄП [1]. Якщо Спільний комітет ЄЄП виявиться не в змозі внести такі поправки, він досліджує всі можливості для подальшої підтримки «належного функціонування ЄЄП» [1]. Спільний комітет ЄЄП не може забезпечити негайну гомогенність законодавства, оскільки його рішення стають обов'язковими тільки після схвалення національними парламентами або референдумами в державах – членах ЄАВТ [1].

Жодна із зовнішніх угод ЄС не відображає тієї «глибини» формальної/неформальної участі країн, що не мають членства у ЄС, у законодавчому процесі ЄС, якою відрізняється Угода про ЄЄП. Це пояснюється тим, що процедура гомогенності законодавства з'явилася в результаті політичного компромісу, якого було досягнуто винятково між ЄС і державами – членами ЄАВТ, які підписали Угоду про ЄЄП. Останні зовнішні угоди ЄС передбачають участь країн, що не мають членства в ЄС, у законодавчому процесі ЄС винятково пропорційно та відповідно до і цілей і завдань цих угод, а також двосторонніх політичних домовленостей між ЄС та третіми країнами. Наприклад, створення митного союзу між ЄС і будь-якою третьою країною зумовлює істотну участь експертів з цієї країни у процесі прийняття рішень в рамках ЄС.

Наприклад, згідно з Рішенням 1/95 Ради асоціації ЄС – Туреччина, ЄС неформально консультується з турецькими експертами на стадії розробки нового законодавства ЄС у сфері, що безпосередньо стосується функціонування митного союзу між ЄС і Туреччиною. Крім того, Європейська комісія зобов'язана надати Туреччині копії законопроектів, переданих Раді ЄС, і, крім того, провести спільні консультації у рамках Спільного комітету асоціації ЄС – Туреччина [2]. У сферах, що безпосередньо стосуються належного функціонування митного союзу, Європейська комісія зобов'язана забезпечити, «наскільки можливо», участь турецьких експертів в розробці законопроектів ЄС. Під час розроблення законопроектів Європейська комісія зобов'язана проводити консультації з експертами з Туреччини на тих самих умовах, що й з експертами з держав – членів ЄС [2]. Необхідно зазначити, що Європейська комісія не зобов'язана дотримуватись рекомендацій турецьких експертів. В цілому, турецькі експерти мають можливість брати участь в роботі численних технічних комітетів, які сприяють Європейській комісії у здійсненні нею виконавчої влади у сферах, що безпосередньо стосуються функціонування митного союзу між ЄС та Туреччиною [2].

Однак турецькій стороні довелося заплатити суттєву ціну за можливість неформальної участі в процесі прийняття рішень в ЄС. Туреччина взяла на себе зобов'язання провести гармонізацію національного законодавства у сферах, які мають безпосередній вплив на функціонування митного союзу між ЄС і Туреччиною. Це означає, що під час розробки будь-якого нового законопроекту турецьким законодавцям доводиться враховувати його потенційний вплив на роботу митного союзу. З цією метою Туреччина неформально звертається до Європейської комісії за консультацією щодо відповідності *«acquis communautaire»* законопроекту, що обговорюється в турецькому парламенті [2]. Спільний комітет асоціації ЄС – Туреччина наділений повноваженнями врегульовувати можливі конфлікти та розбіжності між сторонами, а також підтримувати відповідність законодавства Туреччини до стандартів ЄС у сфері митного права [2]. На наш погляд, у Рішенні 1/95 Ради асоціації ЄС – Туреччина мали місце процесуальні способи транспозиції релевантного *«acquis communautaire»* в правову систему Туреччини, які практично відповідають способам, що передбачені в Угоді про ЄЄП. Це можна пояснити відносно схожими цілями та завданнями як Угоди про ЄЄП, так і Анкарської угоди. У Анкарській угоді забезпечено неформальну участь турецьких експертів в процесі розробки законопроектів ЄС, що стосуються функціонування митного союзу ЄС – Туреччина.

Секторальні угоди між ЄС та Швейцарією передбачають обов'язкове залучення швейцарських експертів до неформальної участі в розробці динамічного *«acquis communautaire»*. Згідно з Угодою про ЄЄП Європейська комісія зобов'язана консультуватися з експертами держав – членів ЄАВТ на ранніх стадіях підготовки будь-якого релевантного нормативного акту ЄС. Процедура обміну інформацією між ЄС та Швейцарією передбачає отримання Швейцарією від інститутів ЄС повідомлення про новий *«acquis communautaire»* [3]. На підготовчому етапі розробки нового *«acquis communautaire»* ЄС може інформувати швейцарських експертів і проводити з ними «якомога тісніші» консультації до і після нарад з експертами ЄС. Але тільки «на запит однієї з Договірних Сторін може відбутися попередній обмін думками у Спільному комітеті» [4].

Решта зовнішніх угод ЄС не передбачають жодної формальної чи неформальної участі третіх країн у процесі прийняття рішень в рамках ЄС. Останні зовнішні угоди ЄС уникають посилення на такі зобов'язання. Замість того зовнішні угоди ЄС пропонують широкий вибір можливостей взаємного обміну інформацією, технічної/фінансової допомоги, тим самим сприяючи імплементації *«acquis communautaire»* в правопорядки третіх країн (СПС, ССА, ДРТС). Під зовнішні угоди ЄС про розвиток (Угода Котону) включені «м'які» наміри про взаємне співробітництво у сфері законодавства. Наприклад, Угода Котону закликає до «розвитку наявних зв'язків між організаціями країн АКТ та Європи, що займаються питаннями стандартизації, перевірки відповідності та сертифікації», а також у сфері обміну інформацією з питань законодавства [5], політики і напрацьованого досвіду [5].

Необхідно зазначити, що формальна та неформальна участь третіх країн у процедурі прийняття рішень в ЄС в Угоді про ЄЄП, секторальних угодах між ЄС та Швейцарією, а також у митному союзі між ЄС і Туреччиною має юридично зобов'язуючий характер. У цих угодах ЄС «неформально звертається за порадою», «приймає рішення» і «неформально консультується з експертами». Юридично зобов'язальний характер цих положень пояснюється особливими цілями «тісної економічної інтеграції» зовнішніх угод ЄС (доступ держав – членів ЄАВТ на внутрішній ринок ЄС, утворення митного союзу між ЄС і Туреччиною, тісне секторальне співробітництво між ЄС та Швейцарією). У цих зовнішніх угодах ЄС застосовуються або всі, або деякі елементи забезпечення гомогенності законодавства і не передбачається перспективи повноправного членства сторін угод в ЄС. З цієї підстави успішне досягнення гомогенності законодавства вимагає певного заохочення з боку ЄС.

Можна припустити, що неформальна участь держав – членів ЄАВТ, Туреччини і Швейцарії у процедурі прийняття рішень в ЄС є доречною винагородою за досягнення гомогенності законодавства. З іншого боку, зовнішні угоди ЄС, не маючи на меті тісну економічну інтеграцію, не передбачають навіть неформальної участі третіх країн у процедурі прийняття рішень в ЄС.

Насамкінець відзначимо два моменти. По-перше, ЄС чинить опір участі експертів з третіх країн у процедурі прийняття рішень в ЄС. Скоріше за все, приклад Угоди про ЄП виявився занадто дорогим, надмірно складним для конкретного формату двосторонніх відносин ЄС з іншими країнами. Це може свідчити про те, що цей процесуальний спосіб бажано застосовувати тільки в зовнішніх угодах ЄС, що передбачають досить високий рівень взаємної економічної інтеграції (митний союз або взаємний доступ на ринки). Навіть зовнішні угоди ЄС, в яких кінцевою метою є членство в ЄС (ССА, САЦСЕ), не передбачають рівня формальної/неформальної участі, ідентичної тій, що передбачена угодами про економічну інтеграцію (Угода про ЄП, митний союз між ЄС і Туреччиною). По-друге, ступінь участі експертів з третіх країн у процедурі прийняття рішень у ЄС залежить від характеру зобов'язань про гармонізацію/зближення законодавства та всього спектру цілей і завдань зовнішніх угод ЄС. Якщо ці угоди передбачають наділені юридичною силою зобов'язання про гармонізацію/зближення законодавства, а також налаштовані на тісну економічну інтеграцію (Угода про ЄП, секторальні угоди між ЄС та Швейцарією, Анкарська угода), то в цьому випадку є прийнятною формальна/неформальна участь експертів. З іншого боку, зовнішні угоди ЄС, що накладають зобов'язання м'якого зближення/гармонізації і не передбачають майбутньої тісної економічної інтеграції (УПС, УЕСС, ДРТС), не розглядають питання участі у процедурі прийняття рішень в ЄС. Натомість, останні зовнішні угоди ЄС пропонують інші опції (інформаційне сприяння, технічна та фінансова підтримка) іншим країнам, які дотримуються курсу добровільної гармонізації, щоб виконати свої зобов'язання щодо «м'якого» зближення/гармонізації. Разом з тим у межах діяльності Ради зі співробітництва, створеної УПС, в Порядку денному асоціації передбачено укладення «рамкової угоди» про участь України в «програмах та агентствах» ЄС. Схоже, її підписання не пов'язується лише з періодом після підписання угоди про асоціацію.

У висновку можна спробувати відповісти на питання – які форми участі України в процесі прийняття рішень буде передбачати нова угода про асоціацію з ЄС? Цілі майбутньої угоди будуть визначати структуру і склад спільних інститутів асоціації. Цілі поглибленого політичного діалогу між ЄС і Україною зумовлюють існування трьохпопної інституціональної структури: Рада, Комітет і Парламентський комітет. Малоімовірно, що майбутня угода про асоціацію запровадить певний рівень неформальної участі України у процедурі прийняття рішень ЄС. Замість цього, більш за все, вона запропонує розширений обмін інформацією з законодавством ЄС, яке набрало чинності або обговорюється в законодавчих інститутах ЄС. У відповідь на Україну може бути покладено обов'язок своєчасно інформувати ЄС про нові закони і нормативно-правові акти, що впливають на асоційовані відносини з ЄС. Цілі майбутньої угоди про асоціацію будуть визначати структуру і повноваження спільних інститутів, що наділені правом приймати рішення з обов'язковою юридичною силою, які будуть ставати частиною національного законодавства України. Це надасть спільним інститутам значної переваги для транспозиції «*acquis communautaire*» в українську правову систему.

Як висновок можна зазначити, що майбутні угоди між ЄС та Україною про асоціацію не будуть схожі на вже наявні зовнішні угоди ЄС, а стануть прототипом окремої групи зовнішніх угод ЄС, обумовлених у статті 8 Договору про ЄС, – угод про сусідство. Враховуючи політичну та економічну кризу в ЄС і в усьому світі, ці угоди не будуть мати на меті підготовку держав – учасниць ЄПС до повного членства в ЄС. Проте угоди про сусідство передбачатимуть дуже тісну політичну, економічну і юридичну інтеграцію держав – учасниць ЄПС в ЄС за умови проведення ефективних реформ. Для досягнення цих цілей майбутні угоди про сусідство матимуть так звані «умовні застереження» та положення про зближення національного законодавства і «*acquis communautaire*».

Список використаних джерел:

1. Agreement on the European Economic Area // Official Journal L. – 1994. – № 1(03.01.1994).
2. Decision No 1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on implementing the final phase of the Customs Union (96/142/EC) // Official Journal L 035 , 13/02/1996 P. 0001 – 0047.
3. Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons Official Journal L 114 , 30/04/2002 P. 0006 – 0072.
4. Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on Air Transport [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true& treatyId=113>
5. The Cotonou Agreement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm

*Петров Роман Арестович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри галузевих правових наук Національного Університету «Києво-Могилянська Академія».